

MANUALE DI DIRITTO AGRARIO a cura di A.Germanò e Eva Basile

voce LA TUTELA DEL PAESAGGIO E IL PAESAGGIO AGRARIO

Nicoletta Ferrucci

Sommario: 1. *I confini della materia.*- 2. *Evoluzione della concezione giuridica di paesaggio.*- 3. *Il paesaggio come bene culturale: la normativa internazionale.*- 4. *Il paesaggio come bene culturale: la normativa italiana, dal t.u. del 1999 al codice dei beni culturali e del paesaggio.*- 5) *La nozione di paesaggio e i beni paesaggistici.*- 6). *Il piano paesaggistico.*- 6.a). *Il rapporto tra il piano paesaggistico e gli altri atti di pianificazione del territorio.*- 6.b) *Struttura e contenuto del piano paesaggistico.*- 7) *L'autorizzazione paesaggistica.*- 7.a) *La procedura ordinaria di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.*- 8. *Tracce di una involuzione nella tutela del paesaggio: la sanatoria paesaggistica.*- 9. *Il regime sanzionatorio: le sanzioni penali .-* 9.a). *Le sanzioni amministrative .-* 10. *I connotati tipizzanti del paesaggio agrario.*- 11 .*La tutela del paesaggio agrario alla luce del codice Urbani e della convenzione europea del paesaggio.*- 12. *La tutela dell'architettura rurale.*- 13. *La protezione delle invariabili strutturali del paesaggio: gli alberi monumentali.* - 14. *La gestione negoziata del paesaggio agrario.*

1. *I confini della materia*

La trattazione dell'argomento richiede una preliminare riflessione sulle linee evolutive che hanno disegnato i contorni del più generale tema del paesaggio e del modo di porsi del legislatore rispetto ad esso. In questa direzione appare indispensabile procedere anzitutto ad una marcatura della mappa dei confini della ricerca, mirata a delineare il significato della locuzione paesaggio, alla luce della circostanza che dall'approccio multidisciplinare alla materia è scaturita una variegata messe di definizioni, che talvolta si è tradotta in inquietanti mutazioni onomastiche del termine, foriere di pericolose mutazioni semantiche. Quanto mai opportuno e condivisibile si rivela dunque il monito di Franco Scaramuzzi di far precedere ogni ricerca sull'argomento da una distinzione tra terminologie che nel linguaggio comune, e in quello usato dal legislatore, spesso sono state indiscriminatamente interpretate come sinonimi della parola paesaggio¹.

Paesaggio, in primo luogo, indica qualcosa di diverso da ambiente, termine che può viceversa agevolmente riferirsi al complesso delle risorse naturali non facilmente riproducibili, attorno alla cui conservazione e valorizzazione convergono una serie di interessi, *in primis* il diritto alla salute, che invocano politiche legislative *ad hoc*, differenziate da quelle mirate alla tutela e valorizzazione degli interessi paesaggistici. Anche se, come vedremo meglio, tra paesaggio e ambiente si può forse scorgere una sorta di collegamento concettuale sia sotto l'egida della relativa tutela all'insegna della sostenibilità, sia perché esistono delle categorie di beni, come, ad esempio, il bosco, dotati di una duplice valenza, ambientale e paesaggistica.

¹ Cfr. SCARAMUZZI, *Agricoltura e paesaggio*, in *Annali dell'Accademia di Agricoltura di Torino*, 2002-2003, pag. 7.

Paesaggio indica qualcosa di diverso da territorio, al quale ben si attaglia la suggestiva immagine di contenitore di risorse ambientali oltre che paesaggistiche, comprensivo del suo involucro, l'atmosfera, e terminale necessario di gran parte delle attività umane².

Che cosa si intende allora con il termine paesaggio? Il concetto di paesaggio ha subito nel tempo una evoluzione nel modo della sua percezione, che lo ha portato ad emanciparsi sia dalla originaria configurazione come quadro armonioso, statico, unitario, il bel paesaggio, legato a criteri estetici, sia dalla successiva sua identificazione con il territorio e con l'ambiente, per approdare alla tendenza che si è andata consolidando a partire dalla fine del secolo scorso, ad essere considerato una realtà composita, complessa, risultato di una sinergia di fattori, la natura, l'opera dell'uomo, la storia, le tradizioni e l'evoluzione naturale, e collocato all'interno della categoria dei beni culturali.

2. Evoluzione della concezione giuridica di paesaggio

L'approccio del legislatore alla disciplina del paesaggio ricalca le orme di questa evoluzione concettuale, tracciando i contorni di un percorso legislativo che affonda le sue radici nella l. 29 giugno 1939, n. 1497, "*Protezione delle bellezze naturali*", e che si è poi snodato attorno alle due pietre miliari rappresentate dal d.l. 27 giugno 1985, n. 312, "*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*", convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 1985, n. 431, e dal d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490, contenente il "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*", per giungere poi al d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 recante il "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*", poi modificato dalla l. 15 dicembre 2004, n. 308, "*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*", e, successivamente, dal D.lg. 24 marzo 2006, n. 157 "*Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*", e dal d.lg. 26 marzo 2008, n. 63 "*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*".

In questa fuga di provvedimenti legislativi si disegnano le linee di tendenza della profonda ed incisiva evoluzione che ha caratterizzato anche la concezione giuridica di paesaggio e, conseguentemente, la configurazione che nel tempo il legislatore ha dato ai due tradizionali strumenti deputati alla sua protezione: il vincolo paesaggistico, con il connesso apparato autorizzatorio e sanzionatorio, ed il piano paesaggistico³.

² V. sul punto, CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, nuova edizione riveduta e ampliata, Bari, 2002, pag. 396.

³ Per un excursus sull'approccio del legislatore al tema del paesaggio mi permetto di rinviare a FERRUCCI N., *Il bene forestale come bene ambientale e paesaggistico*, in *Manuale di diritto forestale e ambientale*, a cura di Crosetti e Ferrucci N., Milano, 2008, pag. 562; FERRUCCI N., *La nuova disciplina del paesaggio alla luce del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio"*, in *Dir. e giur.agr.alim.amb.*, 2008, pag. 467; FERRUCCI N., *La nozione giuridica di paesaggio*, in "*La tutela del paesaggio tra economia e storia*", Atti del Convegno nazionale di studi, Pisa, 25/26-02-2005, Pisa, 2006, pag. 106; FERRUCCI N., *La tutela del paesaggio: percorsi giuridici*, in *Aestimum*, 2007, n. 50, pag. 1; FERRUCCI N., *Dal "Codice Urbani" alla legge n. 308 del 2004: luci ed ombre sulla tutela del paesaggio*, in *Dir. e giur.agr..amb.*, 2005, pag. 277; FERRUCCI N., IACOMINI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Dir. e giur.agr..amb.*, 2005, pag. 10.

La legge n. 1497 del 1939, in ossequio alle concezioni dell'epoca, legate all'idea del paesaggio come bel paesaggio, accoglie dello stesso una connotazione spiccatamente estetica, e, in quest'ottica, assume come esclusivo oggetto delle sue misure di protezione singoli beni o singoli complessi di beni che, sulla base di un giudizio discrezionale demandato alla autorità amministrativa competente, presentano i caratteri di "bellezza naturale". Per tutelare i beni qualificati come tali, il legislatore del 1939 conia due tipologie di strumenti, il vincolo paesaggistico ed il piano paesistico, che, in modo veramente singolare, continueranno a configurarsi come unici strumenti di protezione dei beni che assumono un valore paesaggistico, anche alla luce degli interventi legislativi successivi, sia pure plasmatis in funzione della diversa concezione del paesaggio che tali provvedimenti di volta in volta adotteranno. Nella legge del 1939 alla concezione puramente estetizzante del paesaggio corrisponde la configurazione della relativa protezione attraverso il piano ed il vincolo, in chiave statico-conservativa, incentrata sulla conservazione quasi mummificatoria dei beni configurati come bellezze naturali. L'imposizione del vincolo, che viene operata in relazione al singolo bene o complesso di beni, con un provvedimento amministrativo che chiude un procedimento di accertamento della presenza dei requisiti di bellezza naturale, comporta il divieto di distruzione del bene e l'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica alla autorità amministrativa preposta, per ogni intervento che introduca modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo aspetto esteriore che è protetto dal vincolo medesimo. La violazione di tali disposizioni comporta a carico del soggetto inadempiente, proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile, l'applicazione della sanzione penale contemplata dall'art. 734 del c.p., reato di "*Distruzione e deturpamento di bellezze naturali*", e delle sanzioni amministrative che sono, a scelta della pubblica Amministrazione competente, alternativamente la demolizione delle opere abusivamente eseguite, a spese del soggetto inadempiente, o il pagamento di una indennità equivalente alla maggior somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione, da determinarsi sulla base di una perizia di stima. A sua volta il piano territoriale paesistico, la cui adozione da parte dell'autorità amministrativa preposta (ancora il Ministro per l'Educazione nazionale) è meramente facoltativa, riveste una funzione meramente ricognitiva delle bellezze naturali soggette a vincolo presenti sul territorio dello Stato.

Questo peculiare *imprinting* che caratterizza l'approccio del legislatore del 1939 alle tematiche paesaggistiche permea di sé anche la norma costituzionale che eleva la tutela del paesaggio, affidata alla Repubblica, a principio fondamentale del nostro ordinamento: il concetto di paesaggio al quale fa riferimento l'art. 9, 2° comma, della Co st., si identifica infatti, nelle prime letture che della disposizione sono state offerte dalla dottrina e dalla giurisprudenza, in quello di bellezza naturale così come delineato dalla legge del 1939⁴.

A partire dagli anni ottanta del secolo scorso il legislatore, e sulla sua scia le interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali dell'art. 9 della Cost.⁵, abbandonano la identificazione del paesaggio con le bellezze naturali della legge del 1939, ed accolgono la concezione territoriale del paesaggio, eco delle correnti del pensiero maturate negli anni sessanta, che sembra sfumare alla luce del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante "*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*", successivamente convertito nella l. 8 agosto 1985, n. 431, la c.d. l. Galasso, nella sia pure embrionale ma crescente sensibilizzazione alla protezione dell'ambiente e, dunque alla necessità di salvaguardare le risorse naturali non facilmente riproducibili presenti sul territorio. Oggetto dell'intervento protettivo del legislatore sono categorie di aree, specificamente elencate nel primo comma dell'art. 1 della legge, caratterizzate dal rilevante interesse ambientale che giustifica la loro automatica soggezione al regime vincolistico e pianificatorio.

Gli strumenti di tutela utilizzati dal legislatore sono quelli conati dalla legge del 1939, il piano ed il vincolo paesaggistico, conformati peraltro, attraverso parziali modifiche alla originaria disciplina, in

⁴ Sul punto, v. SANDULLI A.M., *Il paesaggio nella Costituzione*, in *Riv.giur.ed.*, 1967, pag. 72; MERUSI, sub Art. 9, in A.A.V.V., *Commentario della Costituzione*, Branca G. (a cura di). Vol. I, Bologna, 1975, pag. 442; PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, pag. 3; PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, vo. XXXI, pag. 503.

⁵ v. GIANNINI, *Sull'art.9 della Costituzione*, in *Studi in onore di A.Falzea*, Milano, 1991, vol. III, pag. 435.

funzione delle nuove finalità al cui perseguimento sono strumentali⁶. In linea con la nuova finalità del vincolo, la sua disciplina è mirata non più alla mera conservazione statica del bene che ne forma oggetto, bensì al temperamento della protezione del relativo valore ambientale con la possibilità di una sua utilizzazione economica secondo il principio dello sviluppo sostenibile. È significativa in tal senso la circostanza che vengano espressamente esonerate dal regime autorizzatorio alcune attività espressamente indicate, legate alla gestione economica dei beni vincolati, considerate intrinsecamente eco-compatibili⁷: Sotto il profilo sanzionatorio, la legge Galasso richiama espressamente le sanzioni penali e amministrative contemplate dalla legge del 1939, e afferma inoltre l'applicabilità delle sanzioni penali previste dall'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 "*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive*".

Anche con riferimento allo strumento del piano, la legge Galasso introduce qualche significativa novità. Anzitutto il piano non riveste più solo una funzione ricognitiva e conservativa, ma ad esso è attribuito il compito di individuare all'interno del territorio regionale i beni e le aree che rientrano nelle categorie elencate dal suo art. 1, e di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio. In secondo luogo, la sua redazione ad opera della Autorità amministrativa competente, cioè la Regione, non ha più carattere discrezionale, ma è obbligatoria: l'art. 1 *bis* fissa infatti il termine del 31 dicembre 1986 entro il quale le regioni sono chiamate ad approvare i piani paesistici o, in alternativa, i piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, riservando al Ministero per i beni culturali e ambientali il potere di surrogarsi alle Regioni nell'adozione in via sostitutiva del piano, in caso di inottemperanza a tale obbligo.

3. Il paesaggio come bene culturale: la normativa internazionale

L'inizio del nuovo secolo segna una svolta importante sullo scenario legislativo nell'approccio al tema del paesaggio, nella direzione di una decisa emancipazione dalla sua larvata identificazione con l'ambiente, della rinnovata acquisizione di una sua autonomia concettuale e della incondizionata apertura alla sua configurazione come bene culturale, testimonianza avente valore di civiltà. Questa moderna concezione del paesaggio, che si pone in sintonia con quelle tendenze avveniristiche nel generale modo di percepire il paesaggio maturate, come abbiamo visto, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, ha trovato un primo e significativo accoglimento nella normativa internazionale: la convenzione Unesco per la protezione del patrimonio mondiale, che ha introdotto il concetto di paesaggio culturale come opera caratterizzata dalla interazione della natura e dell'uomo, e, in particolare, la convenzione europea del paesaggio, adottata dal Comitato

⁶ La nuova disciplina sia adeguata alle modifiche intervenute in epoca successiva alla entrata in vigore della legge del 1939, sotto il profilo istituzionale: dunque sia in ordine alla attribuzione delle competenze statali in materia al Ministero per i beni culturali e ambientali; sia in relazione al nuovo assetto della ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni, introdotto dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 "*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*". L'art. 82, del d.p.r. n. 616 del 1977, ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali, per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni: tale delega, ai sensi dell'art. 82, 2° comma, lett. a), b) ed f), comprende anche l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i Beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio per i beni culturali e ambientali, di integrare i relativi elenchi approvati dalle Regioni (lett. a); la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni (lett. b); l'adozione dei provvedimenti di demolizione e l'irrogazione delle sanzioni amministrative (lett. f).

⁷ Alla luce del quarto comma dell'art. 1 della legge sono infatti consentiti senza necessità della preventiva autorizzazione, nei boschi e nelle foreste, il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti e autorizzati in base alle norme vigenti in materia: a sua volta l'ottavo comma dello stesso articolo esonera dalla preventiva autorizzazione, oltre agli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, anche l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che si tratti di attività e di opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio.

dei Ministri del Consiglio di Europa il 19 luglio 2000, ed aperta alla sottoscrizione degli Stati membri, a Firenze, il 20 ottobre 2000, alla quale lo Stato italiano ha formalmente dato esecuzione solo in tempi più recenti, con la l. 9 gennaio 2006, n. 14 *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000”*.

Nel suo Preambolo la convenzione europea individua gli elementi di rilevanza del paesaggio, alla luce dei quali si pone l'obiettivo di promuovere presso le autorità pubbliche degli Stati aderenti l'adozione di politiche e di provvedimenti atti a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d'Europa, al fine di conservarne o di migliorarne la qualità e di far sì che le popolazioni, le istituzioni e gli enti territoriali ne riconoscano il valore e l'interesse, e partecipino alle decisioni pubbliche in merito. A tal fine la convenzione, all'art. 1, offre la definizione di paesaggio indicando con tale termine *“una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”*. Questa accezione ampia del termine paesaggio è finalizzata all'obiettivo della convenzione di estendere le sue prescrizioni ad ogni tipologia di spazio, naturale, rurale, urbano e periurbano, presente sull'intero territorio europeo, comprensivo dunque degli elementi naturali, artificiali e culturali, del loro insieme e delle relazioni esistenti fra di loro, del paesaggio terrestre e di quello acquatico, delle acque interne e delle aree marittime, con la precisazione peraltro che per gli Stati aderenti estendere la politica paesaggistica all'insieme del loro territorio nazionale non dovrà significare adottare le stesse misure e le stesse politiche all'insieme dei paesaggi, ma richiederà di adeguare quelle misure e quelle politiche alle diverse caratteristiche che connotano i paesaggi medesimi, attraverso interventi locali diversificati che vanno dalla conservazione più rigorosa alla creazione vera e propria, passando per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione, sempre comunque nell'ottica di permettere uno sviluppo socio-economico determinante dei territori interessati.

Alla luce della convenzione dunque, gli Stati aderenti hanno l'obbligo di porre in essere all'interno dei rispettivi ordinamenti una politica del paesaggio, intesa nella dizione dell'art. 1, come *“formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio”*, che ha come punto di partenza l'individuazione per ogni paesaggio dei c.d. *“obiettivi di qualità paesaggistica”*, che consistono, ai sensi dello stesso art. 1, nella *“formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita”*.

I principi di azione sul paesaggio in cui dovrà tradursi la politica del paesaggio, si identificano in tre tipologie: la *“salvaguardia dei paesaggi”*, cioè la promozione di azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano; la *“gestione dei paesaggi”*, intesa come complesso di azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali; e, infine la *“pianificazione dei paesaggi”*, vista come promozione di azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

E' interessante sottolineare come nell'ottica della convenzione, la ricerca del necessario equilibrio tra protezione, gestione e pianificazione del paesaggio in funzione delle diversità che connotano le diverse zone paesaggistiche, dovrà condurre non ad una mummificazione dei paesaggi ad un determinato stadio della loro evoluzione, bensì ad accompagnare i cambiamenti futuri preservando ed arricchendo la grande diversità e qualità dei paesaggi che abbiamo ereditato dal passato⁸.

⁸ Le prescrizioni della convenzione obbligano gli Stati aderenti a dare ad esse attuazione attraverso l'adozione di misure riguardanti il paesaggio tenendo conto del principio di sussidiarietà e della carta europea dell'autonomia locale, privilegiando la scelta di affidare alle autorità locali e regionali, più vicine alla popolazione interessata, la messa in atto delle misure di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio, onde rendere queste ultime maggiormente efficaci.

In questa direzione l'art. 50 della convenzione indica i provvedimenti necessari per la sua applicazione in ogni Stato firmatario, che si identificano nel riconoscimento giuridico del paesaggio, in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio naturale, culturale, ambientale e socio-economico e fondamento delle identità locali; nella formulazione ed attuazione di politiche volte alla salvaguardia, alla gestione ed alla pianificazione dei paesaggi, nel rispetto

4. Il paesaggio come bene culturale: la normativa italiana, dal Testo unico del 1999 al Codice dei beni culturali e del paesaggio

Sul piano legislativo nazionale il processo di emancipazione della tutela del paesaggio da quella strettamente ambientale, e l'affermazione del concetto di paesaggio come bene culturale è graduale. La prima tappa di questo percorso si identifica nel d.lg. n. 490 del 1999, in avanti indicato come t.u., che si colloca, a pieno titolo, nella nuova dimensione in cui sotto il crisma della natura in senso lato "culturale", si intrecciano valori paesaggistici, ambientali e culturali in senso stretto. Il provvedimento delinea una sorta di assonanza concettuale tra categorie di beni tradizionalmente oggetto di filoni normativi assolutamente autonomi: da un lato i beni culturali, dall'altro i beni ambientali e le bellezze naturali. Si condensano, infatti, in un unico testo normativo, la disciplina dei beni culturali, quella delle ex bellezze naturali, originariamente disciplinate dalla legge del 1939, e quella dei beni considerati dalla l. Galasso di rilevante interesse ambientale. Ancora però non c'è spazio sul piano formale per un richiamo espresso alla nozione di paesaggio: le ex bellezze naturali e gli ex beni ambientali sono entrambi ricondotti sotto l'egida della dizione "beni ambientali". La disciplina relativa alla categoria dei beni ambientali ricalca pressoché fedelmente le orme della l. del 1939 e della l. Galasso, anche se, formalmente, entrambe vengono espressamente abrogate.

La svolta nel senso della emancipazione del paesaggio dalla nozione di ambiente, del suo formale riconoscimento attraverso una corrispondente definizione giuridica, del suo inequivocabile inquadramento come bene culturale e della individuazione di una tutela *ad hoc*, che rivisita in chiave di tutela paesaggistica i tradizionali strumenti del vincolo e del piano, ha trovato per la prima volta formale riconoscimento, all'interno del nostro ordinamento, nel d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" (che sarà indicato come codice Urbani) entrato in vigore il 1° maggio del 2004⁹. Il codice, emanato in attuazione della l.d., 6 luglio 2002, n. 137, il cui art. 10, dal titolo "*Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore*", invitava il Governo a riunire appunto in un "codice" le disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, raccoglie in un unico testo normativo la disciplina dei beni culturali e quella del paesaggio, ed è strutturato in cinque parti: la prima contiene le disposizioni generali

delle disposizioni della convenzione; nell'avviamento delle procedure per la partecipazione delle popolazioni, degli enti locali e regionali e degli altri soggetti interessati al fine della definizione e della attuazione delle suddette politiche; nel coinvolgimento sistematico del paesaggio nelle politiche nazionali in materia di pianificazione territoriale e di urbanistica, nelle politiche culturali, ambientali, agricole, socio - economiche, come pure nelle altre politiche settoriali suscettibili di avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio; nell'incentivazione, infine, della formazione e dell'educazione in materia paesaggistica.

⁹ Tra la vasta bibliografia di commento al c.Urbani, v.: ANGIULI, CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005; ANTONUCCI, *Commento al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2005; ASSINI, CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici, Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova, 2006; CABIDDU, GRASSO N., *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2007; CARTEI, *Paesaggio*, in *Diz. Cassese*, V, Milano, 2006, pag. 4063; CROSETTI, VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, seconda ed., Torino, 2009; LEONE G., TARASCO (a cura di) *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006; CAMMELLI M. (a cura di) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004; PIERGIGLI, MACCARI (a cura di) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006; SANDULLI M.A. (a cura di) *Codice dei beni culturali e del paesaggio: D.Lg. 22 gennaio 2004, n. 42, modificato con i D.D.Lg: 24 marzo 2006, n. 156 e 157*, Milano, 2006; TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2004; TAMIOZZO (a cura di) *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Milano, 2005.

comuni ai due settori, la seconda è specificatamente dedicata alla disciplina dei beni culturali, la terza a quella dei beni paesaggistici; la quarta contempla il pacchetto delle sanzioni relative alla parte seconda e alla parte terza; la quinta parte, infine, contiene le disposizioni transitorie, abrogazioni ed entrata in vigore. Nell'arco temporale di quattro anni dalla sua emanazione, il testo originario del codice Urbani è stato più volte oggetto di modifiche ed integrazioni, legittimate dall'art. 10, comma 4, della l.d. del 2002, la quale, nella versione novellata dalla l. n. 51 del 2006, ha posto il termine finale di quattro anni dall'entrata in vigore del suo primo decreto legislativo di attuazione, che si è appunto identificato nel codice Urbani, dunque la data del 1° maggio 2008, per l'adozione di eventuali disposizioni correttive ed integrative del medesimo. Il primo intervento legislativo correttivo del codice si identifica nella l. 15 dicembre 2004, n. 308: si tratta di un provvedimento la cui portata operativa travalica i confini della materia "paesaggio", in quanto ha come principale obiettivo quello di affidare al Governo il compito di riordinare, coordinare e integrare la complessa legislazione in materia di tutela dell'ambiente. La l.d. ambientale, peraltro, contiene anche norme di diretta applicazione, alcune in materia di rifiuti, altre relative alla tutela del paesaggio: queste ultime introducono una serie di modifiche alla disciplina del codice Urbani, sotto il profilo dell'apparato sanzionatorio con particolare riferimento alle sanzioni penali, e sia pure con interventi di minore rilevanza e impatto, alle sanzioni amministrative. Il secondo intervento di ortopedia giuridica sul tessuto originario del Codice Urbani viene operato nel 2006, con il d.lg. 24 marzo 2006, n. 157, specificamente dedicato alla materia del paesaggio: il decreto, pur rispettando l'impianto originario del codice, introduce una serie di modifiche, di carattere formale e sostanziale, nelle diverse parti in cui quest'ultimo è strutturato, e provvede ad integrare all'interno del corpo normativo del codice, le disposizioni in materia di sanzioni, introdotte dalla l.d. n. 137 del 2002. L'ultima tessera recentemente incastonata in questo complesso e contraddittorio mosaico legislativo, è rappresentata dal d.lg. 26 marzo 2008, n. 63 *"Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio"*. Tre sono le linee guida che hanno ispirato la redazione del nuovo decreto legislativo, indicate nella relazione che ha accompagnato la presentazione del suo testo normativo: da un lato l'affermazione del ruolo centrale dello Stato rispetto alle regioni nella tutela paesaggistica; dall'altro, la volontà di introdurre nella disciplina del paesaggio spunti di maggiore coerenza con i principi sanciti dalla convenzione europea del paesaggio, ai quali gli Stati aderenti devono attenersi nel varare all'interno dei propri ordinamenti una politica paesaggistica; infine l'intento di semplificare ed accelerare la procedura inerente il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Il d.lg. 63/2008 espressamente si ispira, e in essa trova la legittimazione formale di alcuni suoi interventi innovativi, ad una importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 367, del 7 novembre 2007, che ha respinto le censure di illegittimità costituzionale sollevate da alcune regioni in relazione a particolari passaggi normativi contenuti nel codice Urbani, come novellato dal d.lg. n. 157 del 2006, ritenuti lesivi della competenza regionale. La Corte ha ricondotto sotto il crisma della aderenza ai principi sanciti dalla Costituzione, l'esclusiva competenza dello Stato in materia di tutela del paesaggio, ponendo a fondamento di questa sua forte presa di posizione, la considerazione che il paesaggio, inteso come morfologia del territorio, ambiente nel suo aspetto visivo, aspetto del territorio, è un bene che ha di per sé un valore costituzionale, per i contenuti ambientali e culturali che possiede. La tutela paesaggistica, ha argomentato la Corte, gravando su un bene complesso ed unitario, da considerare valore primario ed assoluto, affidata all'esclusiva competenza dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, e dunque di fruizione del territorio.

A fronte della ormai consolidata emancipazione del paesaggio dall'ambiente, appare singolare la circostanza che la l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3 che ha apportato *"Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione"*, laddove ha posto mano ad una nuova ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni, abbia formalmente ignorato il paesaggio ed abbia polarizzato la sua attenzione esclusivamente sull'ambiente. L'art. 117, nuova versione, della Costituzione attribuisce infatti allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre inserisce tra le materie di legislazione concorrente, rispetto alle quali alle Regioni spetta la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che è riservata alla legislazione dello Stato, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e l'organizzazione di attività culturali.

E' pur vero peraltro che l'ostacolo formale del mancato espresso riferimento al termine paesaggio può essere aggirato proprio alla luce dei più recenti orientamenti del legislatore italiano e, in particolare, del codice Urbani che inquadra i beni paesaggistici come beni culturali. In quest'ottica dunque si può forse leggere il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione nel senso che la disciplina del paesaggio come bene culturale compete sotto il profilo della tutela allo Stato, e sotto quello della valorizzazione alla legislazione concorrente delle Regioni, in sintonia, del resto con le previsioni dello stesso codice relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine alla protezione del patrimonio culturale.

5. La nozione di paesaggio e i beni paesaggistici

In linea con le indicazioni formulate dalla convenzione europea, laddove all'art. 5, lett. a) impegna gli Stati aderenti a dare riconoscimento giuridico al paesaggio, il codice Urbani offre, sia pure limitatamente al proprio ambito di operatività, la definizione giuridica di paesaggio, rivisitata nella sua ultima versione del 2008: ed è da sottolineare la circostanza che si tratta della prima volta che una definizione di paesaggio fa la sua apparizione in un testo normativo italiano. Alla luce dell'art. 131 del codice, per paesaggio si intende *"il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni"*. La definizione di paesaggio coniata dal codice Urbani evoca quella plasmata dalla convenzione europea del paesaggio che, lo ricordo, all'art.1, lett. a) designava con tale termine *"una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"*; in realtà però la definizione codicistica appare priva di quel tratto caratterizzante che informa di sé la corrispondente definizione della convenzione, cioè il riferimento alla percezione del paesaggio ad opera di chi vive al suo interno. Mentre dunque la convenzione accoglie del paesaggio una concezione basata sulla cultura diffusa, quella del codice appare una concezione formulata dagli addetti ai lavori, basata su una lettura scientifica del paesaggio.

L'art. 131, 2° comma, affida agli strumenti di tutela e valorizzazione del paesaggio la salvaguardia di quei suoi aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

In sintonia con la forte riaffermazione del ruolo dello Stato in materia di paesaggio, da parte della citata sentenza della Corte costituzionale, e con l'obiettivo dichiarato nell'art. 1 di garantire un livello di governo unitario e adeguato alle diverse finalità perseguite, il codice, nella versione novellata dal d.lg. del 2008, affida allo Stato la potestà esclusiva in materia di tutela del paesaggio, quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, sul territorio, volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. Coerentemente, l'art. 5 del d.lg. 63/2008 provvede ad abrogare espressamente i commi 1 e 2 dell'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, dove era prevista la delega alle Regioni delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni. Sul punto è intervenuta, su ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Trento, la recente sentenza della Corte costituzionale, n. 226 del 22 luglio 2009, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma terzo, del codice Urbani, ultima versione, nella parte in cui include le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, sulla base della considerazione che la tutela del paesaggio è riservata alla competenza primaria delle Province medesime, in forza delle relative norme statutarie.

Lo Stato, d'intesa con le Regioni, è poi chiamato a definire le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio, da attuare nel rispetto delle esigenze della tutela, dove con il termine valorizzazione si intende la promozione e sostegno dello sviluppo della cultura, attraverso apposite attività di conoscenza, informazione, formazione e fruizione del paesaggio, nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.

Il paesaggio è concepito dal codice come un bene culturale, in coerenza con le *guide lines* della convenzione europea del paesaggio, il cui preambolo afferma a chiari termini che il paesaggio rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, concetto ribadito nell'art. 5 del testo della convenzione dove il paesaggio viene considerato espressione del patrimonio culturale di ogni Stato. L'art. 2 del codice delinea il concetto di

patrimonio culturale che forma oggetto della sua tutela e che comprende i beni culturali in senso stretto e i beni paesaggistici.

Alla disciplina dei beni paesaggistici il codice dedica la sua terza parte: nella individuazione dei beni da ricondurre a tale categoria, alla luce del combinato disposto di una serie di norme di riferimento, l'art. 2, 3° comma, l'art. 134, gli articoli da 136 a 141, 143 e 156, si registra una delle novità più significative che da un lato segnano un deciso salto di qualità rispetto al passato e dall'altro pongono le nuove disposizioni in linea con la convenzione europea del paesaggio.

Sotto l'egida della locuzione "beni paesaggistici" si riconducono infatti non solo le tipologie di beni già precedentemente oggetto di protezione, che corrispondono alle bellezze naturali di cui alla legge del 1939, indicate all'art. 136 come *"Immobili ed aree di notevole interesse pubblico"*, e le aree di rilevante interesse ambientale, a suo tempo elencate nell'art. 1 della l. Galasso, denominate all'art. 142 del codice, come *"Aree tutelate per legge"*, ma anche una nuova categoria di beni: gli immobili e le aree presenti sul territorio regionale, tipizzati, individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici, beni cioè che, alla luce del piano, meritano, per le loro caratteristiche peculiari, di essere soggetti a specifiche misure di salvaguardia ed utilizzazione. Il codice Urbani dunque tutela non solo il paesaggio che presenta rilevanti valori architettonici e naturalistici, ma anche quel paesaggio composto da immobili ed aree compromessi e degradati, relativamente ai quali il piano paesaggistico dovrà prevedere interventi mirati alla reintegrazione dei valori preesistenti e alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.

In questa direzione si pone anche una delle modifiche introdotte al codice Urbani dal d.lg. n. 157 del 2006, confermata dal d.lg. 63/2008, laddove estende, proprio con riferimento ai beni paesaggistici, l'attività di valorizzazione del patrimonio culturale, contemplata dall'art. 6 del codice, dalla originaria promozione e sostegno degli interventi di conservazione dei beni che lo compongono, alla *"riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati"*.¹⁰

6. Il piano paesaggistico

Gli strumenti di tutela dei beni paesaggistici adottati dal codice sono ancora una volta quelli tradizionali, il piano ed il vincolo, con il connesso regime autorizzatorio e sanzionatorio, ma vengono plasmati in funzione della nuova concezione del paesaggio come bene culturale: ad essi il codice dedica la complessa e articolata disciplina contenuta nella sua terza parte.

Il codice, agli artt. 135, 143, 144, 145 e 156, individua le finalità, il contenuto e le procedure di elaborazione del piano paesaggistico - termine che comprende, ex art. 135, sia i piani paesaggistici veri e propri sia i piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici - dettando principi e modalità comuni a tutte le Regioni. L'adozione dello strumento pianificatorio risponde ad una precisa indicazione formulata in tal senso dalla convenzione europea, all'articolo 5, lett. d), laddove impegna gli Stati membri a formulare politiche di pianificazione del paesaggio e a prendere in considerazione in modo sistematico il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio.

Proprio con riferimento alla pianificazione paesaggistica si registrano le novità principali introdotte dal d.lg. 63/2008 nella direzione del rafforzamento della posizione dello Stato rispetto alle Regioni in materia di paesaggio, sotto il crisma di una legittimazione *ad hoc* contenuta nella ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007, laddove ha affermato che le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici, rimessa alla competenza esclusiva dello Stato, ma la concreta individuazione e collocazione di questi ultimi nei piani paesaggistici. Se, infatti, nella più generale cornice dei rapporti Stato - Regioni in materia di paesaggio, la competenza in ordine alla predisposizione dei piani paesaggistici, ha fin dall'epoca della l. Galasso, rappresentato una nicchia rigorosamente riservata alla competenza concorrente

¹⁰ Questi nuovi criteri di identificazione dei beni paesaggistici adottati dal Codice Urbani e dai decreti legislativi che lo hanno modificato, sembrano porsi in perfetta sintonia con quella idea di paesaggio plasmata dalla Convenzione europea che, alla luce del suo art. 2, comprende, come abbiamo visto, sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati

delle Regioni, nel decreto del 2008 si consuma l'ultimo atto di un processo che ha visto gradatamente aprirsi uno spazio sempre più ampio all'intervento diretto dello Stato nella pianificazione paesaggistica. La versione originaria del codice Urbani, all'art. 135, affidava alle Regioni, il compito di redigere il piano paesaggistico, sia pure riservando all'art. 145, allo Stato l'individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con finalità di indirizzo della pianificazione paesaggistica. Nella versione modificata dal d.lg. del 2006, si inizia a prospettare il ricorso ad una sorta di copianificazione paesaggistica, in collaborazione con lo Stato, formalmente come *chance* aperta alle Regioni, ma in realtà come condizione per l'attivazione di una serie di conseguenze importanti, inerenti forme di semplificazione nella gestione del vincolo, quali ad esempio, la possibilità di delegare ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica; il carattere non vincolante del parere del soprintendente nella relativa procedura, e, da ultimo, la possibilità per il piano di prevedere regimi diversi inerenti l'autorizzazione paesaggistica in ordine a determinate tipologie di beni. Non è un caso che la relativa disposizione del codice Urbani, novellata dal d.lg. del 2006, abbia formato oggetto di contestazione sotto il profilo della sua conformità ai principi costituzionali che guidano la ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni. Il d.lg. 63/2008 chiude il cerchio, sull'onda dei principi affermati dalla sentenza della Corte costituzionale, e sul conseguente assetto di competenze statali e regionali codificato a chiari termini negli artt. 6 e 7 del codice Urbani. La nuova versione dell'art. 145 del codice demanda al Ministero per i Beni e le attività culturali, l'individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio con finalità di indirizzo della pianificazione, come compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali. A sua volta, l'art. 135 impone alle Regioni l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici con il Ministero per i Beni e le attività culturali, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma I, lettere b), c) e d), dunque in ordine alla ricognizione e determinazione di specifiche prescrizioni d'uso, ai termini dell'art. 138, comma 1, degli immobili e delle aree già dichiarati di interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, e delle aree tutelate per legge ex art. 142, nonché relativamente alla individuazione di ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico individuati ai termini dell'art. 136 e determinazione delle relative prescrizioni d'uso ai termini dell'art. 138, comma 1.

L'elaborazione congiunta del piano deve avvenire nelle forme previste dall'art. 143, 2° comma, del codice. Quest'ultima disposizione attribuisce alle regioni la possibilità di stipulare intese con il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e le regioni, per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'art. 135, primo comma, terzo periodo: quest'ultimo inciso significa che l'adozione di questa procedura non è una facoltà, bensì, come abbiamo visto un obbligo per le regioni in relazione ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, primo comma, lettere b), c) e d), oggetto di copianificazione paesaggistica obbligatoria.

Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'art. 141-*bis*. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del primo comma, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro per i Beni e le attività culturali, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Le regioni sono chiamate ad adeguare i piani paesaggistici esistenti entro il 31 dicembre 2009, rispettando il criterio della copianificazione con riferimento ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, primo comma, lettere b), c) e d).

6.a) *Il rapporto tra il piano paesaggistico e gli altri atti di pianificazione del territorio*

Il codice ribadisce, all'art. 143, ottavo comma, il valore cogente e prevalente delle previsioni dei piani paesaggistici, a far data dalla relativa approvazione, sui piani territoriali e urbanistici, e, all'art. 145, quarto comma, impone ai comuni, alle città metropolitane, alle province e agli enti gestori

delle aree naturali protette, l'obbligo di conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti nei piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione.

A tale proposito, con sentenza n. 180 del 30 maggio 2008, la Corte costituzionale nel dichiarare illegittima la disciplina posta dall'art. 2 della legge regionale Piemonte n. 3 del 2007, che ha sostituito, pur nel solo ambito del Parco fluviale Gesso e Stura, il piano d'area al piano paesaggistico, ha ribadito a chiari termini, la separatezza tra pianificazione territoriale e urbanistica da un lato e pianificazione paesaggistica dall'altro, la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica e la conseguente gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, con prevalenza del piano paesaggistico anche sul piano del parco.

Il terzo comma dell'art. 145 del codice Urbani prevede la inderogabilità delle previsioni dei piani paesaggistici, anche da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico.

6.b) *Struttura e contenuto del piano paesaggistico*

La disciplina dettata dal codice in ordine alla struttura e al contenuto del piano paesaggistico si allinea alle indicazioni della convenzione europea del paesaggio, discostandosi dai suoi precedenti: in funzione della potenziale apertura della tutela paesaggistica a nuove categorie di beni, nell'ottica di una concezione lata di paesaggio, il piano si prospetta nel codice come uno strumento di pianificazione dell'intero territorio regionale, laddove nel t.u. del 1999, e nelle normative che lo hanno preceduto, la sua portata operativa era limitata alle porzioni di territorio caratterizzate dalla presenza di immobili o aree soggette a vincolo.

Assai più dettagliata e puntuale rispetto al passato si presenta la normativa che del piano disciplina il contenuto, a fronte della estrema sinteticità che caratterizzava la relativa normativa alla luce della l. Galasso e del t.u. del 1999, che si limitavano a richiedere alle Regioni la sua redazione.

Il piano paesaggistico assume oggi un valore ricognitivo, precettivo e propositivo. Alla luce dell'art. 135, secondo comma, infatti, il piano paesaggistico, con riferimento al territorio considerato, ne riconosce gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimita i relativi ambiti.

In riferimento a ciascun ambito, il piano predispone specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli artt. 131 e 133, ed attribuisce adeguati obiettivi di qualità. Per ciascun ambito il piano paesaggistico definisce apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco¹¹.

¹¹ Il riferimento alla suddivisione del territorio in ambiti e la previsione di prescrizioni diverse di gestione del paesaggio in ciascuno di essi, in funzione delle sue peculiari caratteristiche, richiama evidentemente il concetto di obiettivo di qualità paesaggistica, coniato dalla convenzione europea e al quale la versione originaria del codice faceva espresso richiamo. In realtà proprio nella delineazione di questo concetto, si riscontra una forte dissonanza della normativa italiana, nella vecchia e nella nuova versione, rispetto alle indicazioni della convenzione, con riferimento ancora una volta al diverso ruolo attribuito alla percezione del paesaggio ad opera della popolazione: nessuno spazio sembra infatti riservato a tale elemento dal codice Urbani, che non ne fa menzione, anche nella versione novellata dal decreto legislativo del 2006, laddove la Convenzione europea del paesaggio, all'art. 1, lett. c), designava come obiettivi di qualità paesaggistica "la

L'art. 143 del Codice Urbani, contempla due serie di indicazioni diverse in ordine al contenuto del piano paesaggistico, le une di carattere obbligatorio, le altre di carattere facoltativo.

Ai sensi del primo comma della disposizione, l'elaborazione del piano paesaggistico deve comprendere almeno: a) la ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135; b) la ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, primo comma, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, secondo comma, e 141-bis; c) la ricognizione delle aree di cui al primo comma dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione; d) l'eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, primo comma, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, primo comma; e) la individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione; f) l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo; g) l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela; h) l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate; i) l'individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, terzo comma.

A sua volta, il quarto comma dello stesso art. 143, riconosce la possibilità per il piano di individuare:

a) le aree soggette a tutela ai sensi dell'art. 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli artt. 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale; b) le aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 146.

Il quinto comma della disposizione precisa peraltro che la concreta operatività di queste ultime previsioni di carattere facoltativo inserite nel piano paesaggistico, è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano medesimo, ai sensi dell'art. 145, terzo e quarto comma, da parte dei comuni, città metropolitane, province e altri enti gestori delle aree naturali protette, nonché all'adeguamento dei piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico.

Il piano paesaggistico diviene efficace il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione, ma l'art. 143 del codice Urbani riconosce al piano medesimo la possibilità di subordinare l'operatività di quelle sue disposizioni che consentono la realizzazione di interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del quarto comma, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate. Il piano deve comunque prevedere che nelle aree di cui al comma 4, lettera a), siano effettuati controlli a campione sugli interventi realizzati e che l'accertamento di significative violazioni delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli artt. 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni.

formulazione da parte delle Autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita".

Ai sensi dell'ottavo comma della stessa disposizione, il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.

7) *L'autorizzazione paesaggistica*

La versione novellata del codice Urbani, attualmente vigente, contempla una duplice procedura autorizzatoria: l'una, contemplata dall'art. 159, di carattere transitorio, che prevede il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte dell'amministrazione competente su istanza dell'interessato, ed il successivo controllo di legittimità da parte della soprintendenza; l'altra a regime, contenuta nell'art. 146. Ai sensi dell'art. 159 *"Regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica"*, la disciplina ordinaria di cui all'art. 146, è estesa a tutti i procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che alla data del 31 dicembre 2008 non siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione. L'ambiguità della formula utilizzata dal legislatore ha reso necessario un intervento chiarificatore del Ministero per i Beni e le attività culturali, che con circolare del 13 giugno 2008 ha precisato che il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica disciplinato dall'art. 146 del codice Urbani si applica dal 1° gennaio 2009 ai procedimenti iniziati a partire da tale data, nonché ai procedimenti che alla stessa data non siano ancora conclusi. A seguito della l. 27 febbraio 2009, n. 14 *"Conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti"*, il regime transitorio dell'autorizzazione paesaggistica è prorogato fino al 30 giugno 2009. Da ultimo il d.l. 1° luglio 2009, n. 78 *"Disposizioni urgenti per fronteggiare la crisi economica, il sostegno alle famiglie, la semplificazione e la stabilizzazione della finanza pubblica, nonché proroga di termini previsti da disposizioni legislative e della partecipazione italiana a missioni internazionali"*, all'art. 23, sesto comma, ha ulteriormente prorogato la vigenza del regime transitorio dell'autorizzazione paesaggistica al 31 dicembre 2009.

L'art. 146 del codice Urbani disciplina il regime ordinario inerente la procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, nella nuova versione introdotta dal d.lg. 63/2008 che ha valorizzato il ruolo dello Stato nell'ambito del procedimento.

Alla luce del primo comma della disposizione, i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'art. 142, o in base alla legge, a termini degli artt. 136, 143, primo comma, lettera d), e 157, non possono distruggerli, ne' introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. Tali soggetti hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

L'art. 149 del codice, ripercorrendo le orme dei suoi precedenti, la l. Galasso del 1985 ed il t.u. del 1999, elenca alcune tipologie di attività che sono esenti dall'obbligo della preventiva autorizzazione: a) gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; b) gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; c) il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'art. 142, primo comma, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia. La documentazione che, ai sensi dell'art. 146, secondo comma, deve corredare il progetto degli interventi per i quali si richiede l'autorizzazione paesaggistica, è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Il terzo comma dell'art. 146, nella versione novellata dal d.lg. 63/2008, rinvia ad un successivo su proposta del Ministro per i Beni e le attività culturali, e d'intesa con la conferenza Stato-Regioni, l'individuazione di tale documentazione, ed il relativo aggiornamento e integrazione. Nel silenzio del legislatore sul punto, ci si chiede se possano, in via transitoria, trovare applicazione le disposizioni contenute nel d.p.c.m., 21 dicembre 2005, *"Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'art. 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto*

legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”, che in attuazione della analoga norma di rinvio contenuta nella precedente versione dell’art. 146, aveva offerto indicazioni precise in ordine alle modalità di redazione della c.d. relazione paesaggistica,

Sull’istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la Regione, dopo avere acquisito il parere del soprintendente che, ex art. 146, 5° comma, in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del primo comma, ha valore vincolante, nell’ottica seguita dal d.lg. 63/2008 di valorizzare il ruolo dello Stato nella politica paesaggistica. Il parere del soprintendente, torna ad assumere valore obbligatorio, ma non vincolante, all’esito dell’approvazione delle prescrizioni d’uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, secondo comma, 141, primo comma, 141-bis e 143, terzo comma, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della Regione interessata dell’avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici.

La Regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l’esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull’ordinamento degli enti locali, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche, nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia. A tale proposito l’art. 159 del codice, come novellato dal d.lg. 63/2008, impone alle Regioni di verificare entro il 31 dicembre 2008, la sussistenza nei soggetti da esse delegati al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica richiesti dalla norma sopra ricordata: il mancato adempimento di tale prescrizione comporta come conseguenza la decadenza delle deleghe. Queste ultime disposizioni appaiono in linea con l’impegno che la convenzione europea del paesaggio richiede agli Stati aderenti, di promuovere la specializzazione nel settore della conoscenza e dell’intervento sul paesaggio.

7.a) La procedura ordinaria di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica

Alla conclamata volontà di accelerazione e semplificazione della procedura autorizzatoria che ha ispirato il d.lg. 63/2008 non sembra corrispondere in realtà il pacchetto di nuove regole che segnano i diversi passaggi del regime inerente il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, contenute nell’art. 146 del Codice, ad eccezione, come vedremo della riduzione della lunghezza del termine concesso al Soprintendente per pronunciare il suo parere, quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti, anziché i sessanta giorni previsti dalle versioni precedenti della disposizione.

Alla luce dell’art. 146, l’amministrazione competente al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, ricevuta l’istanza dell’interessato, verifica se l’istanza stessa sia corredata della documentazione sopra ricordata, provvedendo, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni e a svolgere gli accertamenti del caso. Entro quaranta giorni dalla ricezione dell’istanza, l’amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell’intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall’interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa, nonché dando comunicazione all’interessato dell’inizio del procedimento ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo. Il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all’art. 140, secondo comma, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l’amministrazione rilascia l’autorizzazione ad esso conforme oppure comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell’articolo 10-bis della l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dall’art. 6 della l. n. 15 del 2005.

Quest’ultima disposizione, lo ricordo, impone nei procedimenti ad istanza di parte, al responsabile del procedimento o l’autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, l’obbligo di comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all’accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, questi ultimi hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da

documenti. Tale comunicazione interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni, o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni, è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Decorso inutilmente il termine fissato alla soprintendenza per rendere il proprio parere in ordine all'istanza, senza che a ciò abbia provveduto, l'amministrazione competente può indire la conferenza di servizi, di cui all'art. 14 della l. n. 241 del 1990, sopra ricordata, come modificato dall'art. 8 della l. n. 15 del 2005, alla quale il soprintendente partecipa o fa pervenire il parere scritto. La conferenza di servizi deve, ex art. 146, comma 9, del codice, pronunciarsi entro il termine perentorio di quindici giorni. In ogni caso, decorsi sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente, l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.

Decorso inutilmente il termine di venti giorni dalla ricezione del parere della soprintendenza, indicato all'ultimo periodo dell'ottavo dell'art. 146, senza che l'amministrazione si sia pronunciata, l'interessato può richiedere l'autorizzazione in via sostitutiva alla Regione, che vi provvede, anche mediante un commissario *ad acta*, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora la Regione non abbia delegato gli enti indicati al comma 6 al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e sia essa stessa inadempiente, la richiesta del rilascio in via sostitutiva è presentata al soprintendente.

L'autorizzazione paesaggistica non è immediatamente efficace, ma diventa tale decorsi trenta giorni dal suo rilascio. Viene trasmessa, senza indugio, alla soprintendenza che ha reso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente allo stesso parere, alla regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti al vincolo. L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del T.A.R. possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado. Presso ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è istituito un elenco delle autorizzazioni rilasciate, aggiornato almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Ai sensi dell'art. 146, quarto comma, l'autorizzazione è valida per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione

8. *Tracce di una involuzione nella tutela del paesaggio: la sanatoria paesaggistica*

L'art. 146 del codice, al quarto comma, in linea con l'orientamento seguito nelle precedenti versioni del codice Urbani, ribadisce il principio che l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio, e non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi, fuori dai casi contemplati dall'art. 167, commi 4 e 5. Quest'ultima disposizione disciplina la c.d. sanatoria a regime, originariamente introdotta, insieme ad una forma di sanatoria in via transitoria, ormai esaurita, dalla legge delega ambientale 15 dicembre 2004, n. 308, sopra ricordata.

Il sistema della sanatoria a regime prevede la inapplicabilità delle sanzioni penali contemplate dall'art. 167 del Codice Urbani e la sola applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie nell'ipotesi in cui l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica dell'intervento compiuto senza autorizzazione o in difformità dall'autorizzazione, in una serie di ipotesi: a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

Al fine di poter beneficiare dell'autorizzazione in sanatoria, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 1-ter, deve presentare apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'Autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni.

Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica dell'intervento, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione: l'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. Ai sensi del sesto comma dell'art. 167 del codice Urbani, tale somma deve essere utilizzata per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino.

In caso di rigetto della domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica, si applica la sanzione demolitoria.

9. Il regime sanzionatorio: le sanzioni penali

La tutela dei beni paesaggistici è accompagnata nel codice da un articolato apparato sanzionatorio, contenuto nella parte IV, che comprende, sulla falsariga dei suoi precedenti, sia sanzioni amministrative che sanzioni di carattere penale.

Sotto il profilo penale, alla luce dell'art. 181 del codice, chiunque senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, esegue lavori di qualsiasi genere sui beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'articolo 44, lettera c), del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*". Quest'ultima disposizione prevede la pena dell'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 Euro a 51.645 Euro, nel caso di interventi edilizi in zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza di permesso. Con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Copia della sentenza è trasmessa alla regione ed al comune nel cui territorio è stata commessa la violazione. Come già il t.u. del 1999, dunque, anche il codice Urbani non contiene alcun riferimento all'art. 734 del c.p. che contempla il reato di "*distruzione o deturpamento di bellezze naturali*", che accompagnava viceversa nell'apparato sanzionatorio predisposto dalla l. Galasso, il richiamo alla normativa edilizia. La mancanza di un esplicito riferimento a questa disposizione del c.p. non sembra peraltro ostacolare la sua applicabilità, dal momento che essa configura un reato di danno, appunto la distruzione o il deturpamento di bellezze naturali, mentre l'art. 44 lett. c) del d.p.r. n. 380 del 2001, contempla un reato di pericolo che si consuma con la sola realizzazione di interventi che comportino il rilascio di autorizzazione paesaggistica, abbiano o meno carattere edilizio, costruttivo, demolitorio, in zone vincolate, senza la prescritta autorizzazione o in difformità dalla medesima, e prescinde da ogni accertamento in ordine alla avvenuta alterazione, danneggiamento o deturpamento del paesaggio.

La l.d. ambientale n. 308 del 2004 ha inserito nell'art. 181 del codice Urbani, un comma aggiuntivo, il comma 1 bis: la disposizione introduce un inasprimento della sanzione contemplata dal primo comma della stessa disposizione, che comporta la soggezione alla pena della reclusione da uno a quattro anni, in relazione alle ipotesi in cui i lavori eseguiti senza autorizzazione o in difformità di essa: a) ricadano su immobili od aree che, ai sensi dell'art. 136 del codice Urbani, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano state dichiarate di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori; b) ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 dello stesso codice, ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore a mille metri cubi. Anche in questo caso, dunque, come per le violazioni contemplate dal primo comma dell'art. 142, il reato riveste natura formale e di pericolo, e potrà dunque configurarsi quando interventi astrattamente idonei ad incidere negativamente sull'assetto del paesaggio siano eseguiti in assenza o in difformità dal titolo abilitativi, indipendentemente da un danno arrecato in concreto.

La previsione di una pena più severa è legata al maggiore impatto sul paesaggio che caratterizza questi interventi: si tratta del resto di opere in relazione alle quali è impossibile un accertamento di compatibilità paesaggistica dopo la realizzazione dei lavori.

L'art. 181, comma primo - *quinquies*, introdotto dalla l. delega ambientale n. 308 del 2004, contempla, infine, una ipotesi di estinzione del reato di cui al primo comma dello stesso articolo 181, conseguente alla spontanea rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincolo paesaggistico, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa e comunque prima che intervenga la condanna. La disposizione riveste portata generale e, dunque, si estende ad ogni ipotesi di opere e interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla prescritta autorizzazione; il reato al quale la disposizione fa riferimento è peraltro quello contemplato nel primo comma dell'art. 181, ciò induce a ritenere che l'applicabilità della norma non possa estendersi alla nuova fattispecie introdotta al comma primo - *bis*.

9.a) . *Le sanzioni amministrative*

Sul versante delle sanzioni amministrative, l'attuale versione dell'art. 167 del codice Urbani contempla come unica tipologia di sanzione che l'autorità amministrativa può irrogare in caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal titolo I della parte terza del codice, la rimessione in pristino a spese del trasgressore, entro il termine specificamente assegnato. In caso di inottemperanza, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese. Laddove l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica non provveda d'ufficio, il direttore regionale competente, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni, procede alla demolizione avvalendosi dell'apposito servizio tecnico-operativo del Ministero per i beni e le attività culturali, ovvero delle modalità operative previste dall'art. 41 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il Ministero e il Ministero della Difesa.

10. *I connotati tipizzanti del paesaggio agrario*

Come si innesta in questo tratteggio di linee evolutive che hanno disegnato i contorni del tema del paesaggio e del modo di porsi del legislatore rispetto ad esso, il paesaggio agrario che costituisce la componente del paesaggio più rilevante come superficie, coprendo l'ottantasette per cento del nostro territorio? In un saggio che rappresenta la pietra miliare degli studi sul paesaggio agrario¹², Emilio Sereni ha definito quest'ultimo come "*quella forma che l'uomo nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale*". Questa definizione coglie efficacemente le due caratteristiche che connotano il paesaggio agrario in modo più accentuato rispetto alle altre tipologie di paesaggio: la dinamicità ed il carattere composito.

L'agricoltura, infatti, è considerata dagli studiosi del paesaggio la matrice del paesaggio agrario, che rende i paesaggi in cui si svolge realtà vive e dinamiche, mai nate per essere conservate nel tempo, dove le modificazioni continue che gli agricoltori hanno impresso al paesaggio nel corso della storia sono legate non solo al buon gusto, ma anche all'esigenza di rispettare precise esigenze tecnico economiche del momento, e sono rispondenti, almeno in parte, alla evoluzione dei rapporti giuridici che il diritto agrario ha costruito nella costante ricerca di una sorta di conciliazione degli interessi del lavoro e della proprietà¹³. Il carattere composito del paesaggio agrario, a sua volta, si dispiega in tutta la sua essenza alla luce della considerazione che esso appare sì prevalentemente plasmato dalla mano dell'agricoltore, ma si rivela al contempo tessuto

¹² Intendo riferirmi a SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari, 2006.

¹³ Cfr. FERRUCCI N., *Riflessioni di una giurista sul tema del paesaggio agrario*, in *Dir. e giur. agr., alim. amb.*, 2007, pag. 453. Per lungo tempo, il diritto agrario, in particolare alcuni specifici suoi istituti, si è riflesso nella realtà del paesaggio agrario e ne ha condizionato incisivamente la conformazione: confortano questa riflessione le pagine dedicate da Emilio Sereni all'incidenza della mezzadria sulla conformazione del paesaggio.v. SERENI, *cit.*, pag. 293.

attraverso una fitta trama di elementi che assumono un rilievo significativo sotto il profilo storico, culturale, architettonico: il pensiero va da un lato alle tracce di cultura lapidea, dall'altro lato ad elementi naturalistici di particolare pregio che costituiscono una sorta di sue invariabili strutturali.

La lettura del paesaggio agrario attraverso i suoi segni sembra dunque suggerire interventi di politica legislativa ispirati al criterio guida di una duplice sostenibilità, nei confronti delle generazioni passate, e nei confronti di quelle future, attraverso la formulazione di una disciplina differenziata, capace di disegnare in questo delicato e fragile gioco di equilibri, una linea di armonizzazione tra la protezione delle sue componenti estetiche, storiche, culturali e la tutela delle sue componenti economiche.

Qual è la risposta che il legislatore offre a questa domanda di protezione di interessi apparentemente difficili da conciliare? Nel complesso panorama legislativo attuale, si possono forse delineare tre linee direttrici che il legislatore sembra aver seguito nel suo approccio alle tematiche del paesaggio agrario: la prima è mirata alla conservazione dei suoi elementi invariabili, la seconda si pone nella direzione di una sorta di trasformazione conservativa di altri elementi che lo connotano, la terza, infine, conduce alla ricerca di una potenziale forma di protezione delle sue componenti economiche, sia nell'ambito del più generale regime vincolistico e pianificatorio del paesaggio, sia attraverso il ricorso a forme di gestione negoziata. La complessità degli interessi che si intrecciano nella dimensione del paesaggio agrario e la loro potenziale conflittualità rendono invece auspicabile ed ormai improcrastinabile un intervento legislativo mirato a plasmare una disciplina *ad hoc*, organica e completa, che unisca in un *corpus* normativo unitario le diverse linee direttrici fin qui seguite dal legislatore, in grado di armonizzare le diverse sfaccettature che connotano questa peculiare tipologia di paesaggio, sottraendolo alla applicazione della normativa paesaggistica di portata generale: il progetto di legge sul paesaggio agrario che rappresentava il primo passo in questa direzione, presentato nel luglio 2007 dalla senatrice de Petris, giace tuttora arenato sulle sponde del tortuoso dibattito parlamentare

11. *La tutela del paesaggio agrario alla luce del codice Urbani e della convenzione europea del paesaggio.*

Dalle linee di politica legislativa tracciate dalla convenzione europea del paesaggio emergono una serie di referenti normativi che potenzialmente sono in grado di cogliere la specificità del paesaggio agrario. L'indicazione che la convenzione dà agli Stati membri di adottare misure di protezione del paesaggio differenziate in funzione delle peculiari caratteristiche di ogni singola tipologia di paesaggio può essere letta come un invito a varare specifiche misure di tutela del paesaggio agrario, conformate alle sue peculiarità. Nello stesso tempo l'attenzione che la convenzione riserva alla garanzia dello sviluppo socio-economico dei territori oggetto di tutela paesaggistica ben si attaglia alle specifiche esigenze che connotano il paesaggio agrario, di non pregiudicare attraverso la tutela paesaggistica l'esercizio dell'attività agricola. Sulla medesima falsariga si pongono inoltre i principi di azione della politica del paesaggio, costituiti dalla salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi, i quali, nello spirito della convenzione, non devono essere attuati in una forma che sfoci in una assoluta immutabilità del paesaggio, bensì tenendo conto di cambiamenti che quest'ultimo subisce di continuo. La convenzione appare dunque indirizzata verso forme di tutela dinamiche del paesaggio, agevolmente conformate alla tutela del paesaggio agrario.

Anche sul piano della normativa nazionale, l'analisi sopra condotta dell'attuale regime giuridico del paesaggio può rivelare indicatori potenzialmente idonei alla tutela del paesaggio agrario. Con riferimento alla pianificazione paesaggistica il codice Urbani, all'art. 135, sollecita lo Stato e le Regioni nella redazione dei piani paesaggistici, a porre particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole, accanto alla tutela dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco, laddove vengono individuate le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito.

Con riferimento al regime vincolistico, gli elementi che compongono il paesaggio agrario possono sotto vari profili ricadere all'interno delle categorie di beni che il codice qualifica come paesaggistici. Anzitutto gli immobili e le aree agricole, laddove rivestano i requisiti di immobili ed aree di interesse pubblico richiesti dall'art. 136 del codice, possono formare oggetto di un

provvedimento impositivo del vincolo secondo la procedura indicata dagli artt. da 138 a 141, ed essere conseguentemente assoggettati alle norme d'uso prescritte dal medesimo; o possono essere individuati all'interno del territorio regionale dal piano paesaggistico, e assoggettati da quest'ultimo a specifiche prescrizioni d'uso ex artt. 134, primo comma, lett. c), e 143, primo comma, lett. d). Le aree agricole potrebbero inoltre essere assoggettate dallo stesso piano paesaggistico a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione come “*ulteriori contesti*” diversi da quelli indicati dall'art. 134, che il piano può, ex art. 143, primo comma, lett. e), individuare sul territorio regionale; mentre qualora l'area agricola si presenti compromessa o degradata potrebbe formare oggetto, nelle previsioni del piano, di interventi di recupero e di altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela, alla luce dell'art. 143, primo comma, lett. g). L'art. 142, primo comma, lett. g) del codice, sulla scia dei suoi precedenti, include espressamente tra le aree tutelate per legge, assoggettate dunque *ex lege* a vincolo paesaggistico, molte categorie di aree che possono far parte di un paesaggio agrario: anzitutto i territori coperti da boschi e foreste, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.lg. 18 maggio 2001, n. 227 “*Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*”; ma anche, alla lett. f), i parchi e le riserve nazionali o regionali, e i territori di protezione esterna dei parchi; infine, alla lett. h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. Tali aree sono potenzialmente soggette ad un regime vincolistico meno stringente rispetto a quello ordinario. L'art. 143 del codice, al comma quarto, lett. a), infatti, attribuisce al piano paesaggistico il potere di individuare per le aree soggette a tutela non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti come immobili ed aree di notevole interesse pubblico, ex art. 136 dello stesso codice, un regime autorizzatorio semplificato in ordine agli interventi da eseguire sulle stesse, la cui attivazione è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico. A sua volta l'art. 149 del codice Urbani ripropone pedissequamente una sorta di via di fuga dalla soggezione al regime autorizzatorio di carattere generale, concessa specificamente all'esercizio dell'agricoltura già dai suoi precedenti, attraverso, l'esenzione dalla preventiva richiesta di autorizzazione, degli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro – silvo – pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio. Il codice Urbani conferma poi la possibilità eseguire nei boschi e nelle foreste, senza preventiva autorizzazione, attività quali il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, purché previste ed autorizzate in base alla normativa vigente in materia. L'ambiguità del dato normativo, che utilizzava i termini bosco e taglio colturale senza chiarirne il significato giuridico era stata per lungo tempo foriera di incertezze applicative, in assenza di una definizione della nozione di bosco nella legislazione nazionale, in presenza di un proliferare di nozioni di contenuto diverso nella legislazione regionale, e in mancanza di una chiara definizione legislativa della locuzione “taglio colturale”. Il problema, com'è noto, è stato risolto dal d.lg. 18 maggio 2001, n. 227, *Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*, con due disposizioni di interpretazione autentica: l'art. 2 che offre la definizione di bosco valida su tutto il territorio nazionale, nelle more della emanazione di leggi regionali chiamate a stabilire per il territorio di loro competenza la definizione di bosco alla luce dei criteri stabiliti dal legislatore nazionale; e l'art. 6 dello stesso decreto, che chiarisce il significato del termine taglio colturale ai fini della legislazione vincolistica, e in quest'ottica vieta il taglio a raso dei boschi laddove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale. La soluzione di quest'ultimo problema interpretativo potenzialmente ne ha aperto un altro, diverso, relativo alla soggezione al regime autorizzatorio del taglio a raso operato su un impianto di arboricoltura da legno, che si rivela oggi caratteristico elemento del paesaggio agrario, alla luce della crescente diffusione dell'attività di produzione di biomasse forestali¹⁴. Un impianto di arboricoltura da legno finalizzato alla produzione di biomasse forestale può essere considerato bosco? E la relativa attività di taglio è soggetta o meno all'obbligo della preventiva autorizzazione paesaggistica, alla luce della circostanza che la normativa in materia liberalizza esclusivamente l'attività di taglio colturale?

¹⁴ Sull'argomento v. FERRUCCI N., *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (il quadro normativo)*, in *Riv.dir.agr.*, 2007, pag. 2.

Se un impianto forestale di produzione di biomasse fosse considerato bosco, il relativo taglio a raso sarebbe dunque soggetto alla normativa vincolistica, alla luce della disposizione da ultimo citata, ma, e qui si rivela il *favor* legislativo per questa tipologia di attività che altrimenti sarebbe paralizzata nella sua operatività, l'art. 2, sesto comma, del decreto n. 227 del 2001, esclude dalla nozione di bosco gli impianti di arboricoltura da legno, che definisce al quinto comma, come la coltivazione di alberi in terreni non boscati finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa, dove la coltivazione è reversibile al termine del ciclo culturale. Sulle orme della normativa ora ricordata, che appare in sintonia con le indicazioni comunitarie che invitano gli Stati membri a ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, l'art. 14, comma tredici - *quater* del d.lg. n. 99 del 2004, introdotto dal d.lg. n. 101 del 2005, definisce l'attività esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. di cura e sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, con cicli non superiori al quinquennio e reversibili al termine di tali cicli, su terreni non boscati, coltivazione del fondo ai sensi del citato art. 2135 c.c., non soggetta, dunque, alle disposizioni in materia di boschi e foreste.

12. La tutela dell'architettura rurale

La seconda linea direttrice che sembra aver guidato il legislatore nel suo approccio al paesaggio agrario è quella legata alla trasformazione conservativa di alcuni suoi elementi che sono ad oggi rivisitati e valorizzati nell'ottica della concezione del paesaggio come bene culturale: mi riferisco ai segni della cultura lapidea, e, in particolare, ai terrazzamenti ed ai fabbricati rurali.

I terrazzamenti¹⁵ hanno formato oggetto di interventi legislativi delle regioni, mirati alla loro conservazione e valorizzazione: mentre a livello nazionale si riscontrano tracce di un interesse specifico del legislatore alla materia all'interno di provvedimenti di più vasta portata, di attuazione della normativa comunitaria. Nel reg. Ce n. 1782/2003 il legislatore comunitario ha scelto di condizionare l'erogazione degli aiuti diretti agli agricoltori, nell'ambito della nuova PAC, al rispetto di una serie di prescrizioni che comprendono, tra le altre, il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali. Nelle indicazioni che il reg. dà agli Stati membri in ordine alla configurazione di tale requisito nelle rispettive leggi nazionali, si fa riferimento alla necessità per l'agricoltore di mantenere i terrazzamenti. Il d.m. Mipaf del 18 ottobre 2007, n. 13.286, recante "*Disciplina del regime di condizionalità della PAC e abrogazione del decreto ministeriale 15 dicembre 2005*", in attuazione della normativa comunitaria, nell'elenco delle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (allegato B) indica il divieto per gli agricoltori di eliminare i terrazzamenti esistenti, delimitati a valle da un muretto a secco oppure da una scarpata inerbita (norma 4.4.). In sintonia con l'intento, più volte ricordato, di conciliare la tutela del paesaggio con le esigenze economiche degli agricoltori, la norma consente, in deroga a tale divieto, il rimodellamento dei terrazzamenti allo scopo di renderli validi e meccanizzabili. In questa ipotesi normativa la tutela del paesaggio terrazzato si prospetta come condizione che l'agricoltore deve obbligatoriamente rispettare per poter accedere agli aiuti diretti della PAC.

Con riferimento ai fabbricati rurali sembra evidenziarsi a chiari termini quel peculiare *imprinting* che in generale connota il paesaggio agrario, e che tratteggia i contorni di una sua singolare plurivalenza: spesso, infatti, si tratta di edifici dotati di un alto valore architettonico e culturale, ma che, al tempo stesso, nella loro struttura, si rivelano caratterizzati da una estrema funzionalità all'esercizio dell'agricoltura. La nuova politica legislativa del paesaggio, che caratterizza l'inizio del nuovo secolo, ha coinvolto la valorizzazione di queste peculiari strutture edilizie, legata all'originalità della loro valenza architettonica, come prezioso portato storico e culturale: la l. 24 dicembre 2003, n. 378 "*Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale*", si pone lo scopo di salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale. Il provvedimento affida alle

¹⁵ Sul ruolo dei terrazzamenti nell'ambito delle trasformazioni del paesaggio attuate dall'uomo a fini agricoli, v. MANIGLIO CALCAGNO, *Terrazzamenti agricoli e architettura del paesaggio*, in *Paesaggi liguri a terrazze*, Brancucci, Gherzi, Ruggiero, Firenze, 2000, pag. 9.

Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano il compito di predisporre nell'ambito delle proprie competenze di pianificazione e di programmazione territoriale, programmi, di norma triennali, al fine di individuare, sentita la competente soprintendenza per i beni e le attività culturali, gli insediamenti di architettura rurale che rientrino nelle tipologie di architettura rurale individuate dal d.m. del Ministro per i Beni e le attività culturali, 6 ottobre 2005, presenti nel proprio territorio, e provvedere al recupero, alla riqualificazione e alla valorizzazione delle loro caratteristiche costruttive, storiche, architettoniche e ambientali. L'approvazione dei programmi da parte delle regioni è condizione necessaria per accedere al riparto delle risorse del fondo nazionale per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale istituito dall'art. 3 della stessa l. n. 378 del 2003.

E' singolare e degna di nota la circostanza di una curiosa sorta di ambivalenza delle scelte operate dal legislatore: da un lato questo provvedimento legislativo sollecita la conservazione della originaria destinazione d'uso degli insediamenti, degli edifici e dei fabbricati rurali, alla tutela delle aree circostanti, dei tipi e metodi di coltivazione tradizionali, e all'insediamento di attività compatibili con le tradizioni culturali tipiche, attraverso lo strumento della incentivazione finanziaria, che gli stessi programmi regionali e provinciali possono prevedere. D'altro lato la legge si rivela attenta a conciliare la conservazione delle peculiarità *lato sensu* culturali di tali edifici, con il loro dover essere resi comunque funzionali alle nuove tecnologie adottate dalle imprese agricole che di tali edifici fanno uso per l'esercizio della loro attività. I programmi regionali e provinciali, infatti, devono definire gli interventi necessari per la conservazione degli elementi tradizionali e delle caratteristiche storiche, architettoniche e ambientali degli insediamenti agricoli, degli edifici o dei fabbricati rurali tradizionali, al fine di assicurarne il risanamento conservativo ed il recupero funzionale, compatibilmente con le esigenze di ristrutturazione tecnologica delle aziende agricole. Tali interventi devono essere realizzati alla luce dei criteri tecnico – scientifici dettati con riferimento anche a modalità e tecniche costruttive coerenti con i principi dell'architettura bio - ecologica, dallo stesso d.m. del Ministero per i Beni e le attività culturali, del 6 ottobre 2005.

Siamo qui in presenza di una emblematica ipotesi di quella trasformazione conservativa, che gli studiosi del paesaggio delineano come mirata a condurre una strategia di riorganizzazione delle funzioni diverse dalle originarie che permetta di consolidare le forme originarie, in quelle realtà, come appunto nel paesaggio agricolo, coinvolte direttamente nella dinamica territoriale, dove tentare di mantenere le stesse funzioni originarie e cercare di ristabilirle ove siano già perse, significherebbe entrare in un contrasto insanabile con le forze dinamiche che tendono alla trasformazione del territorio e quindi al degrado e alla perdita della struttura stessa che si deve mantenere ¹⁶.

Un'ipotesi altrettanto pregnante e significativa di trasformazione conservativa della componente edilizia del paesaggio agricolo, incentivata dal legislatore, si riscontra in relazione alle disposizioni normative inerenti il recupero degli edifici rurali da utilizzare a fini agrituristici, contenute nella nuova l. quadro, 20 febbraio 2006, n. 96, "*Disciplina dell'agriturismo*", che disciplina la materia.

Già nelle enunciazioni di principio elencate nella norma di apertura della legge dove si indicano le finalità perseguite dal legislatore, l'agriturismo si configura a chiari termini come uno strumento volto a recuperare il patrimonio edilizio rurale tutelando le peculiarità paesaggistiche; e nell'art. 3 del provvedimento si richiede espressamente alle Regioni di disciplinare le modalità degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio dell'attività agrituristica nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico - ambientali dei luoghi.

Trasformazione degli edifici rurali, dunque, allo scopo di renderli funzionali all'esercizio dell'impresa agricola, ma nel rispetto delle caratteristiche paesaggistiche del luogo, consentendo così di consolidare la forma originaria dell'edificio.

Questa notazione apre il varco ad una riflessione a più ampio raggio sul ruolo che potenzialmente l'agriturismo riveste nel contesto del paesaggio agricolo e delle sue trasformazioni, come strumento in grado di armonizzare i multiformi interessi legati alla protezione di quel paesaggio con le esigenze economiche degli agricoltori che al suo interno svolgono la loro attività produttiva.

E' stato rilevato come il turismo sia una fantastica leva di salvaguardia e di valorizzazione del paesaggio e dei beni ambientali e culturali che lo connotano, e si efficacemente evidenziata una sorta di circolo virtuoso tra paesaggio agricolo e turismo, nel senso che da un lato il patrimonio

¹⁶ BEDINI, *Il paesaggio in villa*, Lucca, 2002, pag. 32.

ambientale, naturalistico, artistico culturale comprendente il paesaggio è fondamentale per lo svolgimento di qualsiasi attività turistica, dall'altro, il turismo da parte sua, si trasforma conseguentemente in strumento di valorizzazione di quel patrimonio¹⁷. Con riferimento all'agriturismo quel circolo virtuoso si allarga perché se da un lato il paesaggio è fondamentale per lo svolgimento di qualsiasi attività agrituristica, dall'altro l'agriturismo si rivela strumento non solo di valorizzazione di quel patrimonio paesaggistico, ma anche di integrazione dei redditi degli agricoltori che in quel contesto paesaggistico svolgono la loro attività imprenditoriale.

La nuova l. quadro del 2006 sembra porsi in questa direzione laddove prospetta l'agriturismo come veicolo privilegiato che conduce alla conoscenza del territorio, e dunque anche alla valorizzazione del paesaggio che lo connota. Appare emblematica di questo intento del legislatore la disposizione che riconduce all'alveo dell'agriturismo le attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo, finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale, ed ammette la possibilità che tali attività siano svolte all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, sulla falsariga del modello disegnato dall'art. 3 del d.lg. n. 228 del 2001, norma peraltro che non viene espressamente abrogata, forse a causa di quel non tanto larvato atecnicismo che permea a di sé l'intero provvedimento.

La riflessione sul rapporto sinergico tra tutela del paesaggio e turismo conduce a dedicare un breve cenno di attenzione ad un fenomeno ormai consolidato nella prassi e nelle esperienze giuridiche di altri Paesi, che in Italia si va sempre più diffondendo e tende ad assumere i contorni di un fenomeno di moda, ma appare, al momento, solo fugacemente preso in considerazione dal nostro legislatore: mi riferisco ai c.d. "percorsi", cioè quei tracciati non classificati nella viabilità che attraversano, collegandoli, luoghi di interesse naturalistico o paesaggistico, ambienti progettati e morfologie naturali dei luoghi, nonché relativi elementi di raccordo, tracce permanenti dell'assetto del paesaggio come muri di contenimento, oratori, immaginette, fonti dell'acqua.

Se l'espressione "percorsi" può richiamare alla memoria le già collaudate strade del vino, dell'olio e dei sapori, in realtà più sono le divergenze che le assonanze: entrambe, infatti, si rivelano preziosi veicoli di valorizzazione del territorio e del paesaggio, ma mentre le prime sono disciplinate soprattutto in funzione della produzione e dell'attività di impresa, e conseguentemente, hanno come protagonisti gli imprenditori – agricoli e agrituristici – i percorsi potenzialmente si presentano come strumenti mirati a dare valore a elementi naturali esistenti sul territorio che attraversano, in chiave turistico-ricreativa, con possibili risvolti socio-culturali e, al contempo, possono costituire l'occasione per interventi di recupero delle emergenze architettoniche e infrastrutturali presenti su quel territorio. Mentre qualche analogia può forse riscontrarsi tra i percorsi e le c.d. *greenways*, di matrice statunitense: il termine indica un fenomeno che nasce e si sviluppa attorno agli anni novanta negli Stati Uniti, e che può definirsi come un sistema di percorsi dedicati ad una circolazione non motorizzata in grado di connettere le popolazioni con le risorse del territorio, a fini ricreativi, ecologici e storico-culturali¹⁸.

Sotto il profilo giuridico non si riscontra all'interno della legislazione nazionale una normativa mirata alla valorizzazione o alla costruzione dei percorsi: una timida traccia di un larvato interesse del legislatore nazionale nei confronti di questa materia si rinviene curiosamente all'interno di una proposta di legge che si inserisce nel contesto più ampio del lungo e tormentato *iter* dei lavori parlamentari che hanno preceduto l'emanazione della nuova legge quadro in materia di agriturismo¹⁹. Quella proposta di legge mirava a valorizzare il territorio rurale in chiave turistica e prevedeva oltre ad una vasta gamma di disposizioni in materia di agriturismo, di rivisitazione della precedente legge quadro del 1985, anche alcune norme dedicate espressamente alla

¹⁷ Cfr. RUOZI, *Paesaggio, agricoltura e turismo in Italia*, in I Georgofili, Firenze, 2008, pag. 370

¹⁸ Sul punto, v. STRAMBI, *Le strade del vino, dell'olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, pag. 234.

¹⁹ Si tratta della Proposta di legge d'iniziativa del deputato Molinari, che recava il titolo "*Disposizioni per la promozione, la tutela e la valorizzazione dell'agriturismo e delle risorse culturali e naturali nei territori rurali, collinari e montani*", presentata il 13 giugno 2001.

valorizzazione, tutela e recupero, a fini sociali, economici, ambientali e storici, dei sentieri rurali, di collina e di montagna considerati patrimonio culturale territoriale. La gamma di interventi previsti dalla proposta di legge, in relazione ai quali erano contemplate forme di finanziamento a carico del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, comprendeva la rilevazione e il censimento dei percorsi, il loro recupero, tutela e conservazione mediante interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, la promozione della relativa fruizione pubblica a fini sociali, economici, turistici e culturali, coinvolgendo nell'attuazione di questi interventi i comuni, le comunità montane, ed ogni altro ente interessato, previa iscrizione ad apposito registro. Purtroppo nella versione definitiva della legge sull'agriturismo, la n. 96 del 2006, non si fa alcun riferimento alla materia dei percorsi, così che questo settore, che riveste un ruolo chiave nella valorizzazione turistica, ricreativa e culturale del paesaggio agrario, viene relegato nell'alveo delle occasioni perdute dal nostro legislatore.

13. *La tutela delle invariabili strutturali del paesaggio: gli alberi monumentali*

La terza linea direttrice seguita dal legislatore nella tutela del paesaggio agrario si rinviene nella politica di conservazione di alcuni suoi elementi che coniugano in sé una profonda valenza naturalistica ed un forte profilo culturale: i c.d. "alberi monumentali", al tempo stesso patrimonio di biodiversità da tutelare, e, come sono stati definiti con immagine suggestiva²⁰ libro aperto, pergamena srotolata a cavallo dei millenni contenente informazioni vive e trascrizioni dettagliate in grado di farci fare un balzo anche di quattromila anni verso il mondo lontano degli ecosistemi che li hanno generati. L'idea che alcuni alberi particolari perché rari, antichissimi, o di imponenti dimensioni meritassero di essere ammirati e protetti tanto quanto i monumenti del nostro patrimonio artistico ha ispirato un'indagine condotta dal Corpo forestale dello Stato a partire dal 1982, mirata a realizzare una sorta di censimento degli alberi monumentali d'Italia, i c.d. "patriarchi verdi", singoli soggetti arborei che hanno una propria individualità per essere eccezionalmente vecchi, per essere stati protagonisti di episodi storici, o per essere legati alla vita di grandi uomini o di Santi, che ha condotto alla raccolta una massa imponente di dati: ventiduemila schede di alberi di particolare interesse che sono state poi ulteriormente selezionate fino ad individuarne duemila esemplari di grande interesse e fra essi, centocinquanta che presentano un eccezionale valore storico o monumentale.

Sotto il profilo legislativo non esiste ad oggi una legge a livello nazionale che contenga una normativa *ad hoc* per la loro salvaguardia: solo recentemente il codice Urbani nella versione novellata dal d.lg. n. 63 del 2008, all'art. 136, ha inserito gli alberi monumentali tra le categorie di beni potenzialmente oggetto di dichiarazione di interesse pubblico, con conseguente soggezione al vincolo paesaggistico. L'art. 136, primo comma, lett. a) del codice, infatti, fa riferimento alle "cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali". E' stato conseguentemente modificato dallo stesso d.lg. del 2008 anche il secondo comma dell'art. 137 dove è previsto che la commissione regionale per il paesaggio sia integrata dal rappresentante del competente comando regionale del Corpo forestale dello Stato nei casi in cui la proposta per la dichiarazione di interesse pubblico riguardi filari, alberate ed alberi monumentali.

In materia si registrano, viceversa, da tempo, numerosi interventi a livello di singole Regioni, che presentano tra loro cospicui caratteri di analogia, nella struttura e nel contenuto. *Leit motiv* delle normative regionali è l'indicazione delle finalità dei relativi interventi a protezione degli alberi monumentali, che si identifica nella tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e del paesaggio delle rispettive regioni, a conferma della plurivalenza di questi peculiari elementi del paesaggio. Costantemente compare, in quelle leggi, la definizione di albero monumentale di alto pregio naturalistico e storico o di interesse paesaggistico e culturale, che comprende ad esempio nella legge della regione Veneto 9 agosto 2002, n. 20 "Alberi monumentali – tutela e valorizzazione", sia gli alberi isolati o facenti parte di formazioni boschive naturali o artificiali che per l'età o dimensioni possono essere considerati come rari esempi di maestosità o longevità, sia gli alberi che hanno un preciso riferimento a eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico o culturale o delle tradizioni locali. In ogni legge regionale, infine, si prevede la istituzione di un

²⁰ Cfr. PALADINO, *Patriarchi verdi, testimoni della nostra storia*, in *Il forestale*, 2005, n. 5, pag.5.

elenco regionale di alberi monumentali, e la promozione da parte della Regione, di iniziative di pubblicizzazione e valorizzazione degli alberi inclusi nell'elenco, al fine di divulgarne la conoscenza, il significato della tutela, nonché per migliorare il contesto territoriale e ambientale circostante. Ciò che talvolta cambia nelle diverse normative è la tipologia di tutela che viene apprestata alla categoria degli alberi monumentali. In alcune leggi regionali, come quelle della Regione Veneto e del Molise, si pone un divieto, con relative eccezioni, di abbattimento, danneggiamento e di modifica della struttura degli alberi monumentali inseriti nell'elenco regionale, la cui violazione comporta la applicazione di sanzioni di carattere amministrativo, nonché la impossibilità di utilizzare per diversa destinazione, senza autorizzazione, l'area di pertinenza delle piante abbattute; si sottopongono alla autorizzazione del Comune gli interventi per una corretta manutenzione e conservazione degli alberi monumentali, nonché il loro eventuale abbattimento, qualora debba avvenire per esigenze di pubblica incolumità, o per esigenze fitosanitarie e comunque dopo aver accertato l'impossibilità di adottare soluzioni alternative. Altre leggi regionali, invece, quale quella della Regione Piemonte del 3 aprile 1995, n. 50, "*Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali di alto pregio naturalistico e storico*", stabiliscono che l'inclusione nell'elenco degli alberi, dei filari e delle alberate monumentali, di interesse paesaggistico, ambientale e storico – culturale della Regione, comporta l'istituzione del vincolo di cui alla l. 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali e panoramiche.

14. La gestione negoziata del paesaggio agrario

Nelle ipotesi normative fin qui esaminate la tutela del paesaggio agrario si basa fondamentalmente sull'imposizione dall'alto di un obbligo comportamentale: nel nostro ordinamento sono però reperibili anche forme diverse di tutela del paesaggio agrario, basate sul modello della sua gestione concertata, che riecheggia la tecnica della contrattualizzazione nell'erogazione degli aiuti di matrice comunitaria.²¹

In questa direzione, il d.lg. n. 228 del 2001, di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, prospetta due tipologie contrattuali che rilevano come strumenti di tutela diretta e indiretta del paesaggio: il contratto di promozione (art. 14) e le convenzioni con le pubbliche amministrazioni (art. 15). Nel primo caso si tratta di un contratto che può essere stipulato tra la pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli al fine di assicurare un'adeguata informazione ai consumatori e consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e della peculiarità delle produzioni tipiche, biologiche e di qualità. La disposizione che disciplina questa tipologia di contratto indica espressamente come presupposto necessario affinché l'imprenditore agricolo possa stipulare un contratto di promozione e quindi beneficiare del finanziamento pubblico, l'assunzione nell'esercizio della sua attività agricola, dell'impegno ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale.

La seconda tipologia negoziale citata, di cui all'art. 15 del decreto, prevede che le pubbliche amministrazioni possano stipulare «convenzioni» con gli imprenditori agricoli al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico, e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio. Si tratta, anche in questo caso, di un accordo tra la pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli, singoli o associati, funzionale al perseguimento di finalità elencate tassativamente nella disposizione in commento. Per quanto riguarda le prestazioni della pubblica amministrazione dedotte ad oggetto delle «convenzioni», esse varieranno in considerazione delle finalità perseguite di volta in volta e dunque dovranno essere specificate nel contratto. La disposizione prevede che esse possano consistere in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche, ma si tratta di un elenco puramente esemplificativo.

L'intento prioritario del legislatore nei «contratti di promozione» è quello di sostenere l'imprenditoria agricola locale, per esempio attraverso la promozione di prodotti tipici, nell'ottica di mantenere una

²¹ Sul tema v. FERRUCCI, STRAMBI, *Strumenti e attori nella gestione del paesaggio terrazzato del monte pisano*, in *Il paesaggio terrazzato del monte pisano tra permanenze e mutamenti*, a cura di Galli, Rizzo, Casella, Pisa, 2008, pag 26

popolazione attiva nel territorio rurale e di valorizzare le vocazioni produttive del territorio, mentre l'obiettivo della tutela del paesaggio, nelle sue varie componenti, appare perseguito solo indirettamente, per conservare nel tempo quelle stesse condizioni che consentono l'ottenimento della produzione agroalimentare tipica.

Di contro, nel caso delle «convenzioni», il dettato normativo descrive senza dubbio uno strumento utile per il coinvolgimento dell'imprenditore agricolo in un progetto di gestione sostenibile e concordata del paesaggio agrario.

Nell'ambito dello stesso decreto legislativo n. 228 del 2001, l'art. 15 riconosce poi alle pubbliche amministrazioni la possibilità di realizzare le medesime finalità di salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, attraverso la stipula di contratti di appalto con gli imprenditori agricoli in *deroga* alle norme vigenti, qualora consistano, però, in opere di importi annuali fino ad un massimo di circa 50 mila euro, nel caso di imprenditori singoli, e di circa 300 mila euro, nel caso di imprenditori in forma associata. La disposizione va intesa nel senso che la pubblica amministrazione può derogare, per opere, servizi e lavori di importo effettivamente abbastanza modesto, alla disciplina vigente per la formazione del contratto di appalto contenuta nella legge quadro sui lavori pubblici (legge n. 109 del 1994).

